

Auswirkungen und alternative Ausgestaltung der Modulation von Direktzahlungen

WERNER KLEINHANSS

Impacts and Alternative Options
of Modulation of Direct Payments

The system of direct payments in the European Union's Common Agricultural Policy (CAP) is being criticised with respect to the level, unequal distribution and allocation effects on production. Besides the decoupling of direct payments a modulation and a partial transmission to the second pillar of CAP are proposed. Modulation on a voluntary basis was already introduced in Agenda 2000. In its Mid-term Review of the Agenda the Commission proposes an obligatory dynamic modulation scheme including the capping of direct payments beyond a threshold of 300 000 €.

Possible impacts of the Commission's proposal are assessed with simulations based on farm accounting data of EU-FADN. Distribution effects between farm sizes and member states are unveiled. Alternate options with regard to capping and progressive reductions of direct payments are analysed.

Due to the different distribution of direct payments, farms of EU Member states will be affected differently by the proposal of the Commission: The franchise of 5 000 € will exempt from modulation about two-thirds of farms being represented by FADN respectively 15 % of the premium volume. About 80 % of the volume are subject to proportional reductions and 5 % fall off due to capping. More than four fifths of the capping affects Eastern Germany alone.

The capping measurement leads to large distributional effects between farm sizes and between member states: In the first step of the dynamic modulation, premia beyond the franchise are reduced by 3 % while they are totally taken away beyond the capping threshold. Direct payments to large farms in Eastern Germany would be reduced by more than half. Due to drastic income shortfalls farm adaptations by splitting-up the farm enterprises or reducing the number of hired workers would be induced.

An alternate scheme of modulation based on a progressive reduction of direct payments has been proposed. Elements of this system are a franchise, dynamic progressive reductions of direct payments within a progressive zone and proportional premia reductions beyond the upper limit of the progressive zone. There is no capping and with regard to administration purposes no other factors than the level of direct payments are included. With the determination of a few parameters — the franchise, the progression zone and the minimum and maximum rates of reduction — the system can be handled flexibly in view of social and budgetary objectives.

Compared to the Commission's proposal farms entitled to less than 100 000 € of direct payments would forfeit less money under the progressive reductions system. Farms entitled to 100 000 to 300 000 € of direct payments would lose moderately more. Among the large farms however, premia reductions would be distributed more evenly and never exceed the maximum rate of e.g. 35 % while by the capping as proposed by the Commission affected farms could lose much more with the average loss increasing from 35 to 42 % of original entitlements.

Keywords: midterm-review; modulation; farm accounting data network; direct payments

Schlüsselwörter: Midterm-review; Modulation; Testbetriebe; Direktzahlungen

1 Einleitung und Problemstellung

Nach den am 10.07.2002 veröffentlichten Vorschlägen zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2002) strebt die EU-Kommission (KOM) weitreichende Veränderungen der im Rahmen der Marktregelung gewährten Direktzahlungen an. Über eine **dynamische Modulation** sollen die Direktzahlungen gekürzt und die freiwerdenden Mittel in die 2. Säule umgelenkt werden. Ferner sollen die bisher an die Produktion gebundenen **Prämien entkoppelt** werden. Mit ihren Vorschlägen versucht die Kommission, Direktzahlungen im gegebenen Haushaltsrahmen für andere Politikbereiche umzuschichten und dabei Forderungen aus dem politischen Raum nach einer Verringerung der Ungleichverteilung sowie Entkopplung der Direktzahlungen Rechnung zu tragen.

In diesem Beitrag wird eine Abschätzung der aus der dynamischen Modulation zu erwartenden Prämienkürzungen vorgenommen. Alternative Ausgestaltungsoptionen zur Kappungsgrenze werden erörtert und die Auswirkungen eines Systems mit progressiven Prämienkürzungen untersucht. Die Modellrechnungen basieren auf einzelbetrieblichen Daten des EU-Testbetriebsnetzes; sie erlauben eine Einschätzung der Wirkung einzelner Politikinstrumente sowie die Abschätzung sektoraler Prämienkürzungen und Verteilungseffekte zwischen den EU-Mitgliedstaaten.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: In Kapitel 2 werden die untersuchten Modulationsmodelle sowie der methodische Ansatz und die Datengrundlage beschrieben. In Kapitel 3 werden die Auswirkungen des Kommissionsvorschlags sowie eines Systems mit progressiven Prämienkürzungen vorgestellt. In Kapitel 4 wird eine kurze Bewertung vorgenommen.

2 Methode und Datengrundlage sowie Beschreibung der Kürzungsoptionen

Grundsätze für Prämienkürzungen

Nach der Horizontalen Verordnung der Agenda 2000 (Artikel 4)¹⁾ wird den Mitgliedstaaten ermöglicht, Kürzungen der Direktzahlungen je Betrieb nach folgenden Kriterien vorzunehmen:

- Anzahl der Arbeitskräfte
- Gesamtwohlstand eines Betriebes (ausgedrückt in Standarddeckungsbeiträgen)

1) Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L160/113 vom 26. Juni 1999.

- Gesamtbeträge der eine bestimmte Größe übersteigenden Direktzahlungen

Die Prämienkürzungen je Betrieb dürfen 20 % nicht übersteigen.

Prämienkürzungen unter Berücksichtigung der genannten drei Kriterien wurden bisher nur in Frankreich vorgenommen (CHATELLIER/ KLEINHANSS, 2001)²). In dem in Deutschland ab 2003 geltenden Modulationsgesetz ist eine 2 %ige Kürzung für das 10 000 € je Betrieb übersteigende Prämienvolumen vorgesehen³). In Großbritannien hingegen werden die Direktzahlungen linear gekürzt und zwar beginnend in 2001 mit 2,5 %, wobei der Kürzungssatz bis 2004 jährlich um 0,5 % Punkte angehoben wird; ein Freibetrag ist nicht vorgesehen⁴).

Die horizontale Verordnung enthält bereits die wesentlichen **Grundelemente für Kürzungsmodelle**:

- a) Freibetrag: von Kürzungen ausgenommenes Prämienvolumen unter Berücksichtigung sonstiger Kriterien, z. B. Arbeitskräfte
- b) Bereich, in dem Prämienkürzungen vorgenommen werden sollen
- c) Verlauf der Prämienkürzung (entweder linear oder mit dem Prämienvolumen ansteigend).

Die einzelnen Elemente sind aus politischer und verwaltungstechnischer Sicht zu beurteilen. Ein **Freibetrag** wird sowohl mit sozialen als auch mit verwaltungstechnischen Argumenten begründet. Mit dem vorgeschlagenen Freibetrag von 5000 €/Betrieb werden nach Einschätzung der Kommission mehr als drei Viertel der Betriebe, aber lediglich etwa ein Fünftel des Prämienvolumens von Kürzungen ausgenommen. Dies führt zu einer starken Verwaltungsvereinfachung. Allerdings hat jeder Freibetrag den Nachteil, dass die Kürzung erst am Ende einer Periode auf Grundlage des kumulierten Prämienvolumens festgelegt werden kann. Werden weitere Kriterien wie Arbeitskräfte auf den Freibetrag angerechnet, so ist auch hierfür eine entsprechende Erhebung erforderlich. Ohne Freibetrag kann hingegen jede Prämienauszahlung proportional gekürzt werden, wie im Modulationsmodell von Großbritannien vorgesehen.

Die **Prämienkürzung** kann entweder proportional oder mit zunehmendem Prämienvolumen ansteigend (progressiv) sowie mit/ohne dynamische Anpassung vorgenommen werden. Durch einen progressiven Verlauf der Prämienkürzung kann u.U. dem Aspekt von Skaleneffekten Rechnung getragen werden, indem größeren und kostengünstiger wirtschaftenden Betrieben höhere Kürzungen angelastet werden. Die Kürzungen sollten hierbei jedoch geringer sein als die Skaleneffekte, da sonst unerwünschte betriebliche Entwicklungen wie Betriebsteilungen induziert werden. Die im KOM-Vorschlag vorgesehene Kappung des Prämienvolumens (Kürzungssatz 100 %) lässt sich hinsichtlich

der Skaleneffekte nicht begründen, weshalb hier vorwiegend politische Ziele bei der Entscheidungsfindung eine Rolle gespielt haben dürften.

Beschreibung der Kürzungsoptionen

Eckpunkte des **KOM-Vorschlags** sind folgende:

- Freibetrag (von Kürzungen ausgenommen) von 5 000 €/Betrieb, der von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis für die zwei Arbeitskräfte übersteigenden AK um 3000 €/Voll-Arbeitskräfteeinheit erhöht werden kann;
- Kürzung des den Freibetrag übersteigenden Prämienvolumens um 3 % im ersten Jahr, erhöht um je 3 %-Punkte pro Jahr bis zum Erreichen von 20 %;
- Prämienauszahlung (nach Abzug der o. g. Kürzungen) maximal 300 000 €/Betrieb plus o. g. Freibetrag.

Die in diesem Modell geltenden Kürzungssätze in Abhängigkeit vom Prämienanspruch sind in Abbildung 1 oben dargestellt; die AK-abhängige Erhöhung der Kappungsgrenze wird hierbei nicht berücksichtigt. Hervorzuheben ist, dass das die Kappungsgrenze übersteigende Prämienvolumen zu 100 % gekürzt wird. Durch Saldierung mit dem aus der proportionalen Kürzung resultierenden Kürzungsvolumen verschiebt sich die Kappungsgrenze mit den jährlich steigenden Kürzungssätzen nach rechts.

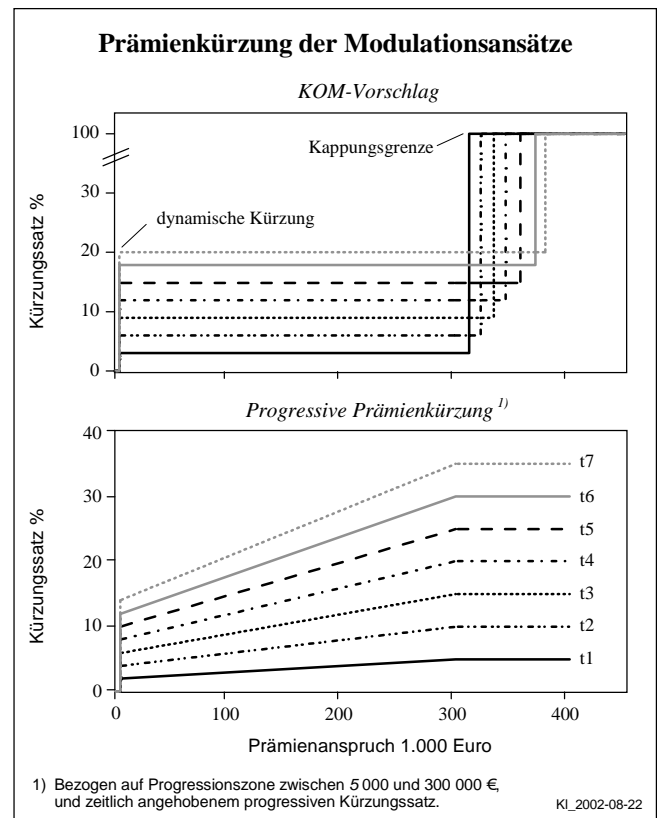


Abbildung 1

Wegen der starken Betroffenheit insbesondere von Unternehmen aus den neuen Bundesländern (KLEINHANSS, 2002) werden folgende **Ausgestaltungsoptionen der Kappungsgrenze** analysiert:

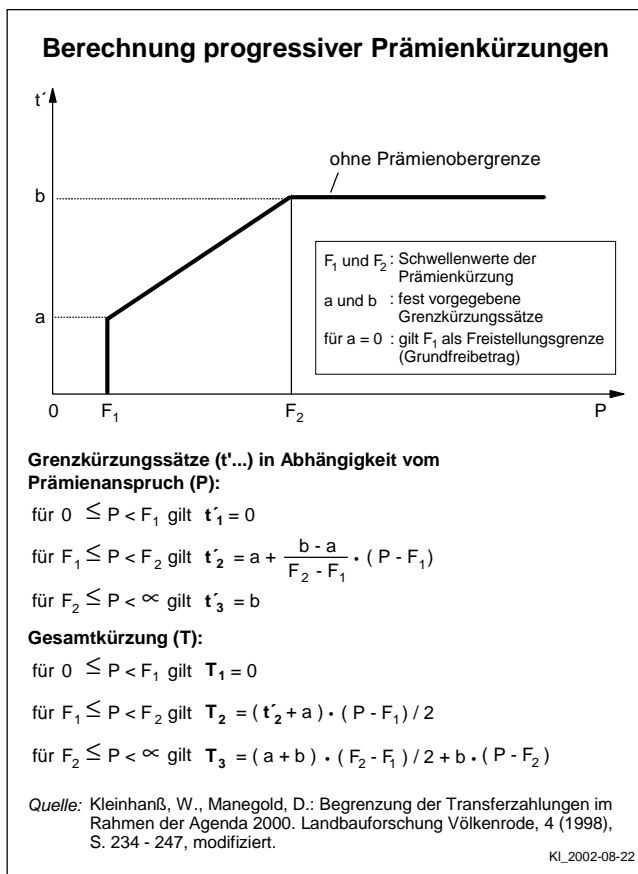
2) Die Mitte dieses Jahres gewählte Regierung hat das Modulationsgesetz außer Kraft gesetzt.

3) Modulationsgesetz: Bundesgesetzblatt, Teil I vom 10. Mai 2002.

4) NICK BROWN announces a new direction for Agriculture.) (www.defra.gov.uk/news/newsrel/1999/991207a.htm.)

- a) Senkung der Kappungsgrenze auf 200 000 € bzw. ihre Erhöhung auf 400 000 €/Betrieb
 b) Aufhebung der Kappungsgrenze

Der Ansatz „progressive Prämienkürzung“ wurde von KLEINHANSS und MANEGOLD (1998) entwickelt (siehe Übersicht). Dieses Konzept lehnt sich an die Tarifgestaltung bei der Einkommensbesteuerung an. Eckpunkte sind: Freibetrag, progressive (von a auf b ansteigende) Prämienkürzungen zwischen F_1 (Freibetrag) und F_2 (Höchstgrenze der Progressionszone) sowie proportionale Prämienkürzung um b für das die Progressionszone übersteigende Prämienvolumen. Das System enthält keine Kappung. Durch Festlegung von Freibetrag, Progressionszone, Mindest- bzw. Höchst-Kürzungssatz sowie deren zeitliche Anpassung kann das Modell relativ flexibel im Hinblick auf soziale und budgetäre Ziele ausgestaltet werden. Durch einen hohen Freibetrag (F_1) sowie eine breitere Progressionszone (F_2) werden Prämienkürzungen bei gegebenem b auf Betriebe mit hohem Prämienvolumen verlagert.



Übersicht

In den Modellrechnungen zur „progressiven Prämienkürzung“ wird grundsätzlich ein Freibetrag von 5 000 €/Betrieb unterstellt. Eine Anrechnung von Arbeitskräften auf den Freibetrag ist nicht vorgesehen, um das System möglichst einfach zu halten. Die Obergrenze der Progressionszone wird alternativ auf 200 000 bzw. 300 000 € festgesetzt und ein Mindest-Kürzungssatz von 2 % in t_1 angenommen, der sich jährlich um 2 %-Punkte erhöht und in t_7 14 % erreicht. Alternativ werden Kürzungssätze von 1 % in t_1 bis 7 % in t_7 unterstellt. Der maximale Kürzungssatz (bei F_2) wird grundsätzlich mit

5 % in t_1 ⁵⁾ angenommen; dieser wird jährlich um 5 %-Punkte angehoben und erreicht in t_7 35 % (siehe Abbildung 1 unten). Betriebe mit hohem, aber noch unterhalb der Kappungsgrenze liegendem Prämienvolumen haben bei diesem Modell höhere Kürzungen zu erwarten als nach dem KOM-Vorschlag, während Betriebe mit niedrigem Prämienvolumen und Betriebe oberhalb der Kappungsgrenze weniger stark belastet werden.

Datengrundlage und Simulationsansatz

Die Modellrechnungen werden auf Grundlage einzelbetrieblicher Daten des EU-Testbetriebsnetzes aus dem Wirtschaftsjahr 1999/2000 (ca. 60 000 Betriebe) durchgeführt. Berücksichtigt werden die Direktzahlungen für Ackerkulturen, Flächenstilllegung, sonstige Zahlungen für pflanzliche Produktion sowie Tierprämien (Rinder, Schafe)⁶⁾. Mit dem in SAS programmierten Simulationsmodell werden

- die Direktzahlungen entsprechend den in der Agenda 2000 beschlossenen Prämienänderungen fortgeschrieben⁷⁾,
- die aus den Modulationsmodellen resultierenden Prämienkürzungen je Betrieb berechnet und
- mittels Gewichtung über die Hochrechnungsfaktoren die sektoralen Kürzungsvolumina, sowie der Anteil betroffener Betriebe etc. ermittelt⁸⁾.

Produktions- und Betriebsstruktur werden nicht fortgeschrieben, lediglich die Zahl der Milchkühe wird entsprechend der Milchleistungssteigerung verringert. Die Milcherzeugung wird mit Bezug zur nationalen Quote mit proportionalen Korrekturfaktoren konsistent gerechnet. Betriebliche Anpassungen wie z. B. Betriebsteilungen bzw. die Entlassung von Lohnarbeitskräften infolge der Prämienkappung werden hier nicht berücksichtigt. Dazu sind betriebliche Programmierungsmodelle erforderlich, deren Entwicklung aber noch nicht abgeschlossen ist.

Die EU-Testbetriebsdaten weisen im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand eine Reihe von „Schwächen“ auf:

- Die Rinderprämien sind relativ stark aggregiert und die Mitgliedstaaten nehmen z. T. unterschiedliche Aggregationen vor, weshalb eine verfahrensspezifische Fortschreibung nur bedingt möglich ist. Ferner sind Mutterkühe z. B. in Deutschland unzureichend repräsentiert. Verkaufszahlen an Rindern zur Berechnung der Schlachtpremien liegen nicht vor.
- Nach Auskunft der Kommission sind in den FADN-Daten Betriebe mit einem sehr hohen Prämienvolumen

5) t_1 : 2004/05; t_2 : 2005/06; ... t_7 : 2010/11.

6) Die über die 2. Säule gewährten Zahlungen wie Ausgleichszulage und Agrar-Umweltprämien unterliegen nicht der Modulation.

7) Multiplikatoren zur Fortschreibung der Direktzahlungen für die Bedingungen der Agenda 2000: Flächenprämien Getreide: 1,164; Ölsaaten: 0,652; Eiweißpflanzen: 0,926; Flächenstilllegung: 0,908; Tierprämien für Bullen und Ochsen: 1,8; Mutterkühe: 1,609. Bei Mutterkühen, Milchkühen, Mastfärsen und Kälbern werden zusätzlich Schlachtpremien berücksichtigt. Milchprämien für 2005/06: 8,32 €/t Referenzmenge; 2006/07: 16,65 €/t; 2007/08: 25 €/t.

8) Die Testbetriebe aus dem Wirtschaftsjahr 1999/2000 repräsentieren 3,8 Mill. Betriebe in der EU-15.

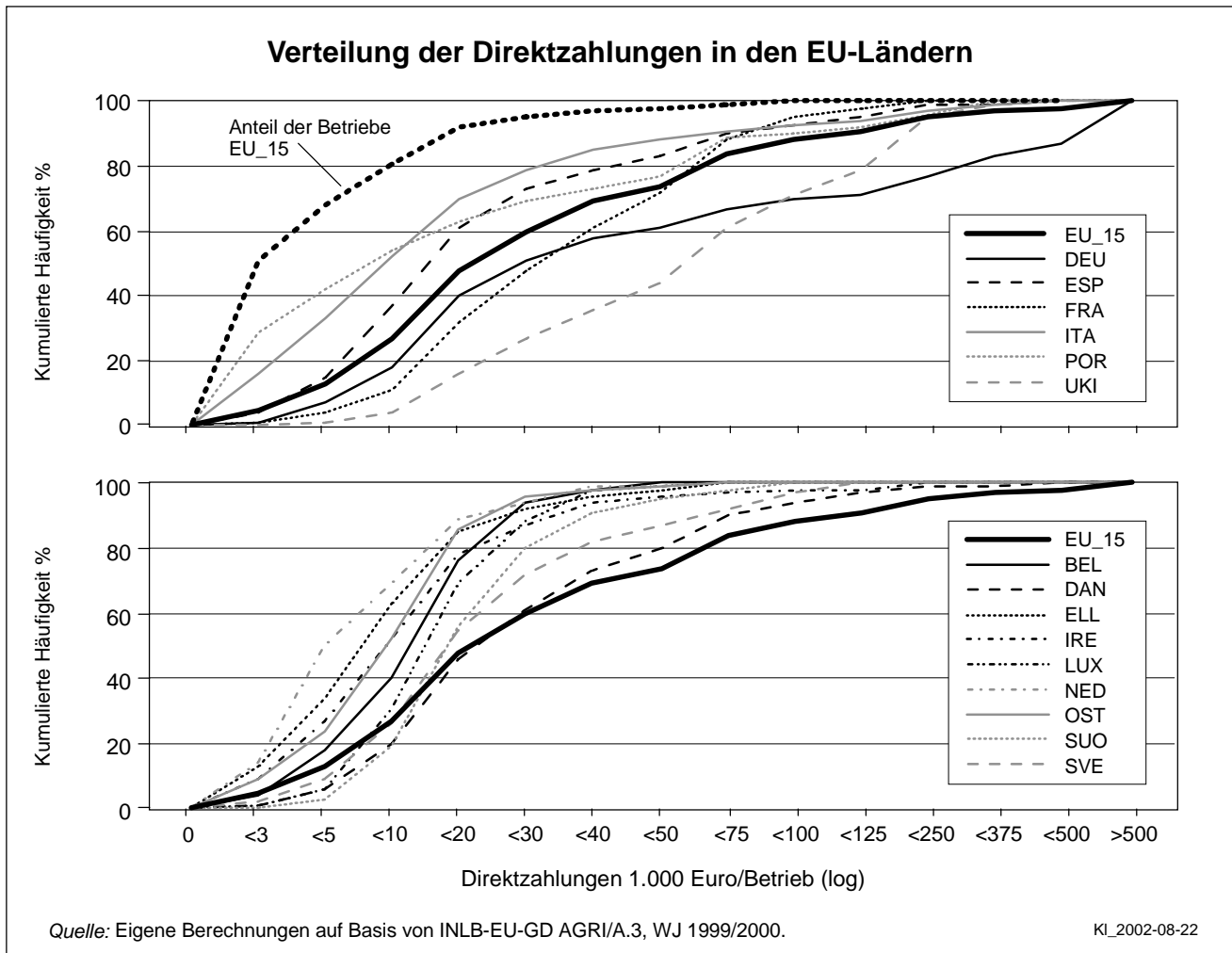


Abbildung 2

in Großbritannien, Spanien, Italien und Frankreich nicht hinreichend repräsentiert. Dadurch werden die Auswirkungen der Kappung in diesen Ländern im Vergleich zu Deutschland unterschätzt. Ferner sind die kleinen Betriebe in den meisten Mitgliedsländern unterrepräsentiert.

- Nach den verschiedenen Prämienelementen differenzierte Angaben werden erst in den Buchführungsabschluss 2000/01 aufgenommen, diese Daten liegen jedoch erst Anfang 2003 vor.

Trotz dieser Einschränkungen sind die EU-Testbetriebsdaten die einzige verfügbare Quelle, auf deren Grundlage die Auswirkungen unterschiedlicher Modulationskonzepte näherungsweise abgeschätzt werden können. Entscheidend für die Untersuchung ist nämlich die Modellierung auf Betriebsebene, um die Wirkung von Freibetrag, Kappungsgrenze sowie AK-bezogene Erhöhung der Freibeträge berücksichtigen zu können. Besser geeignet wären einzelbetriebliche Verwaltungsdaten (z. B. INVEKOS), die uns jedoch nicht zugänglich sind.

Der Mittelrückfluss über die 2. Säule wird hier nicht berücksichtigt, weil bisher keine Informationen über die noch zu beschließenden Programme vorliegen. Dennoch lassen sich anhand der Prämienkürzungen Rückschlüsse auf mögliche Einkommenseffekte ableiten, da die Einkommenswirkungen von Mitteln der 2. Säule deutlich

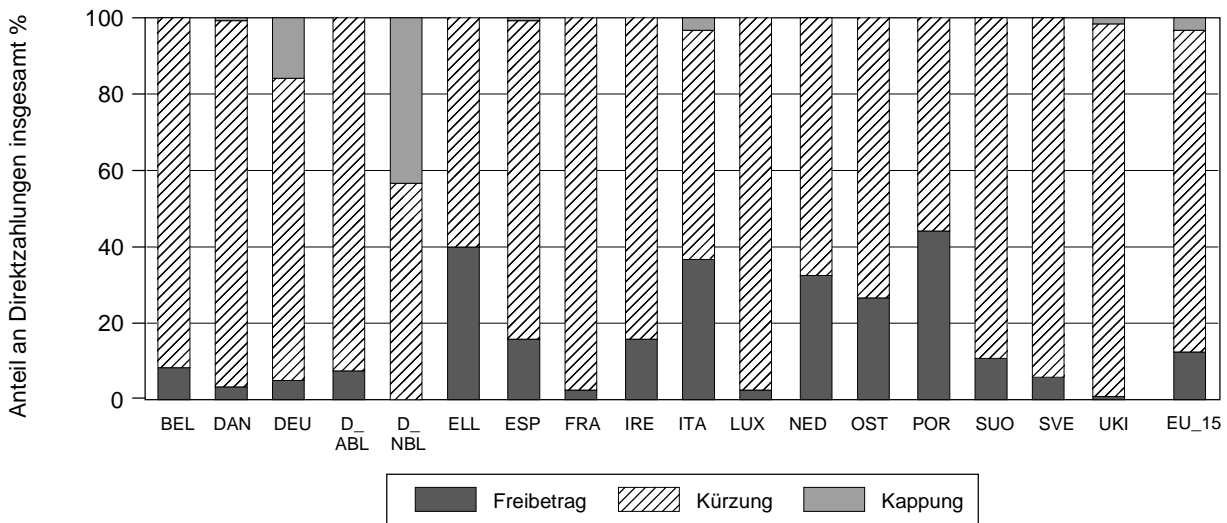
geringer sind als die der in der 1. Säule gewährten Direktzahlungen (GRETHE, 2002).

3 Auswirkungen der verschiedenen Modulationsmodelle

Bevor auf die Ergebnisse der Modellrechnungen eingegangen wird, wird zunächst die Verteilung der Direktzahlungen in den Mitgliedstaaten der EU dargestellt, aus der sich wertvolle Informationen hinsichtlich der Wirkung verschiedener Modulationsmodelle gewinnen lassen.

In Abbildung 2 ist für die Mitgliedstaaten und die EU insgesamt die kumulierte Häufigkeit der Direktzahlungen nach der Höhe der Direktzahlungen je Betrieb dargestellt, und zwar auf Grundlage der in den Testbetriebsdaten ausgewiesenen Direktzahlungen des Wirtschaftsjahres 1999/2000. In der gesamten EU erhalten ca. 50 % der Testbetriebe Direktzahlungen von bis zu 3 000 €/je Betrieb; auf diese Gruppe entfallen aber weniger als 10 % der gesamten Direktzahlungen. Prämien bis zu 10 000 € erhalten 80 % der Betriebe, wobei auf diese Gruppe nur knapp 30 % des gesamten Prämienvolumens entfallen. Der Anteil der Betriebe mit mehr als 100 000 € liegt unter 1 %, allerdings entfallen auf diese Betriebe mehr als 10 % des gesamten Prämienvolumens.

Verteilung des nach dem KOM-Vorschlag in t₁ (2004/05) auf Freibetrag, proportionale Kürzung bzw. Kappung entfallenden Prämienvolumens



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von INLB-EU-GD AGRI/A.3, WJ 1999/2000.

KI_2002-08-22

Abbildung 3

Daraus lässt sich eine starke Ungleichverteilung der Direktzahlungen zwischen Betrieben erkennen.

3.1 Prämienkürzungen nach dem KOM-Vorschlag

Prämienvolumen

In Abbildung 3 ist die Verteilung des auf 2004/05 hochgerechneten Prämienvolumens ausgewiesen, und zwar differenziert nach Betrieben, die a) im Rahmen des Freibetrages von Kürzungen ausgenommen sind (68 % der Betriebe), b) die ausschließlich von proportionalen Kürzungen betroffen sind (31 % der Betriebe) bzw. c) die wegen Überschreitung der Kappungsgrenze durch proportionale Kürzung und Kappung (0,05 % der Betriebe) betroffen sind⁹). Bezogen auf die erste Stufe (t₁) ergibt sich folgende Verteilung des Prämienvolumens:

- Auf Betriebe mit Direktzahlungen ausschließlich im Rahmen des Freibetrages entfallen in der EU 13 % des Prämienvolumens, in Deutschland 5 % und in den neuen Bundesländern nur 0,2 %; in Griechenland sind es 41 %, in Italien 37 %, in Portugal 44 %, in den Niederlanden 33 % und in Österreich 27 % des Prämienvolumens. Das sonstige Prämienvolumen dieser Länder – mit Ausnahme Deutschlands und Italiens – unterliegt ausschließlich einer proportionalen Kürzung.
- Auf Betriebe, die von der proportionalen Kürzung betroffen sind, aber nicht der Kappung unterliegen, entfallen in der EU 85 % des Prämienvolumens, in Deutschland 79 % und in den neuen Bundesländern 57 %.

- Auf die von der Kappung betroffenen Unternehmen entfallen in der EU nur 3 %, in den neuen Bundesländern hingegen 43 % des Prämienvolumens. Von der Kappungsgrenze sind neben den neuen Bundesländern nur Betriebe in Dänemark, Spanien, Italien und Großbritannien betroffen.

Prämienkürzung

Die stufenweise Umsetzung der Modulation führt in t₁ zu einem Kürzungsvolumen von 0,8 Mrd. € in der EU-15, welches beim Kürzungssatz von 20 % in t₇ auf 4,3 Mrd. € ansteigt. In Tabelle 1 sind unter a) die durchschnittlichen Kürzungssätze in t_i sowie die auf die Kappung entfallenden Kürzungsanteile nach Ländern ausgewiesen. In Block b) wird eine Schichtung nach Prämienvolumen über alle EU-Länder vorgenommen¹⁰). In Block c) sind schließlich die durchschnittlichen Kürzungen in den von der Kappung betroffenen Betrieben ausgewiesen.

In Abhängigkeit vom Anteil des Freibetrages am gesamten Prämienvolumen sowie der Betroffenheit durch die Kappungsgrenze zeichnen sich folgende Wirkungen ab:

- In Ländern, in denen etwa ein Drittel des Prämienvolumens von Kürzungen ausgenommen ist (Griechenland, Portugal und Österreich; siehe Abbildung 3), sind in t₁ Prämienkürzungen von etwa 1 % zu erwarten; die durchschnittlichen Kürzungen versechsfachen sich in t₇.

9) Die Ergebnisse von Abbildung 2 und 3 sind nur bedingt vergleichbar, da in Abbildung 3 das Prämienvolumen entsprechend der Agenda-Beschlüsse fortgeschrieben sowie die AK-abhängige Erhöhung des Freibetrages berücksichtigt wird.

10) Die Betriebe werden nach Prämienvolumen in t₁ geschichtet, um die in eine bestimmte Gruppe fallenden Betriebe im Zeitablauf konstant zu halten. Die durchschnittlichen Kürzungssätze zwischen den Mitgliedsstaaten innerhalb der zugrundeliegenden Klassen unterscheiden sich relativ wenig, weshalb auf deren Darstellung verzichtet wird.

Tabelle 1: KOM-Vorschlag – durchschnittliche Prämienkürzung und Anteil der Kappung am gesamten Kürzungsvolumen nach Ländern

	Zeitraum (ti)							Zeitraum (ti)						
	t1	t2	t3	t4	t5	t6	t7	t1	t2	t3	t4	t5	t6	t7
EU_15														
Prämienvolumen Mrd. €	29,4	30,4	31,4	32,4	32,4	32,4	32,4							
Prämienkürzung Mrd. €	0,8	1,4	2,0	2,7	3,3	3,9	4,3							
	Durchschnittliche. Prämienkürzung % Prämienvolumen ti							Kappung in % der Prämienkürzung ti						
a) nach Ländern														
BEL	1,8	3,6	5,5	7,6	9,5	11,4	12,7							
DAN	2,2	4,3	6,5	8,8	10,9	13,1	14,5	8,5	3,7	2,0	1,2	0,8	0,5	0,4
DEU	7,1	8,9	10,8	12,8	14,5	16,2	17,3	71,8	54,9	43,6	35,7	28,9	23,6	20,7
D_ABL	1,8	3,6	5,4	7,4	9,3	11,1	12,4							
D_NBL	16,6	18,7	20,9	23,3	24,6	26,0	26,9	85,5	74,1	65,1	57,8	50,1	43,3	39,2
ELL	0,9	1,7	2,6	3,5	4,3	5,2	5,8							
ESP	1,7	3,2	4,8	6,3	7,9	9,5	10,5	5,4	2,3	1,3	0,8	0,5	0,4	0,3
FRA	2,3	4,6	6,9	9,2	11,5	13,8	15,4							
IRE	1,5	3,1	4,7	6,4	8,0	9,6	10,6							
ITA	1,5	2,5	3,7	4,9	6,1	7,3	8,1	23,2	10,2	5,1	3,1	2,1	1,6	1,3
LUX	2,0	4,2	6,5	8,9	11,1	13,3	14,8							
NED	1,1	2,4	4,3	6,6	8,2	9,9	11,0							
OST	1,1	2,2	3,3	4,4	5,5	6,6	7,4							
POR	1,1	2,2	3,3	4,5	5,6	6,7	7,5							
SUO	1,7	3,4	5,1	6,8	8,5	10,1	11,3							
SVE	1,9	3,9	5,9	8,0	10,0	12,0	13,3							
UKI	2,7	5,1	7,6	10,1	12,6	15,1	16,8	6,4	2,7	1,4	0,8	0,4	0,2	0,1
EU_15	2,7	4,5	6,4	8,4	10,2	12,0	13,3	29,6	16,8	11,4	8,5	6,4	4,9	4,1
b) nach Prämienvolumen je Betrieb (1 000 €) in t1														
<5	0,0	0,1	0,4	1,1	1,4	1,6	1,8							
5 - 10	0,8	1,8	3,0	4,4	5,5	6,6	7,3							
10 - 25	1,9	3,9	6,0	8,1	10,1	12,2	13,5							
25 - 50	2,5	4,9	7,4	9,9	12,4	14,9	16,6							
50 - 100	2,7	5,3	8,0	10,7	13,4	16,0	17,8							
100 - 200	2,7	5,4	8,2	10,9	13,6	16,3	18,1							
200 - 300	2,7	5,4	8,1	10,8	13,5	16,2	18,0							
>300	24,5	26,2	28,1	30,2	30,9	31,6	32,2	90,1	81,3	73,6	67,1	59,7	52,8	48,5
c) von Kappung in ti betroffene Betriebe														
DAN	27,6	27,6	27,6	27,6	27,6	27,6	27,6	89,6	79,3	68,9	58,5	48,2	37,8	30,9
DEU	35,4	36,2	37,1	38,0	39,4	40,2	41,5	93,1	86,5	80,3	74,3	69,0	63,5	60,8
ESP	19,2	19,2	19,2	27,1	27,1	27,1	27,1	86,3	72,7	59,0	61,4	51,8	42,2	35,7
ITA	14,4	16,0	16,9	30,9	30,9	48,1	48,1	80,7	65,5	51,2	63,1	53,9	63,7	59,7
UKI	18,4	19,6	19,6	19,6	19,6	21,6	23,2	84,8	71,4	57,2	42,9	28,6	21,6	18,9
EU_15	31,5	32,9	34,0	36,6	37,8	39,4	40,8	92,1	84,8	78,1	73,0	67,2	62,3	59,7

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von INLB-EU-GD AGRI/A.3, WJ 1999/2000.

KI_2002-08-22

- In den anderen, nicht von Kappungen betroffenen Ländern sind in t_1 durchschnittliche Prämienkürzungen von 1 bis 2,5 % zu erwarten, in t_7 zwischen 10 und 15 %. Relativ hohe durchschnittliche Kürzungssätze weist Frankreich auf, weil nur ein sehr geringer Anteil des Prämienvolumens unter den Freibetrag fällt,
- Die Kappung unterscheidet sich grundlegend von der oben genannten proportionalen Kürzung, denn das oberhalb der Kappungsgrenze liegende Prämienvolumen wird zu 100 % gekürzt. Dies führt vor allem in t_1 zu stark divergierenden Kürzungssätzen zwischen 3 % (Kürzungssatz) und 100 % (Kappung). Je nach Anteil des unter die Kappung fallenden Prämienvolumens wirkt sich die **Kappung** in den betroffenen EU-Ländern sehr unterschiedlich aus:
 - In Dänemark, Spanien und Großbritannien führt die Kappung nur zu einer geringen Anhebung des durchschnittlichen Kürzungssatzes, denn in t_1 entfallen we-

niger als 10 % der gesamten Kürzungen auf die Kappung. In t_7 geht der Kappungsanteil u. a. durch Verschiebung der Kappungsgrenze (vgl. Abb. 1) auf weniger als 1 % zurück.

- In Italien entfällt in t_1 etwa ein Viertel des Kürzungsvolumens auf die Kappung; in t_7 geht der Anteil auf etwa 1 % zurück. Durch den hohen Anteil des unter den Freibetrag fallenden Prämienvolumens bewegen sich die durchschnittlichen Kürzungssätze im unteren Drittel aller EU-Länder.
- Deutschland ist von der Kappung am weitaus stärksten betroffen, und zwar ausschließlich mit Unternehmen aus den **neuen Bundesländern**. Dort entfallen in t_1 86 % der gesamten Kürzungen auf die Kappung, was zu einer starken Anhebung des durchschnittlichen Kürzungssatzes auf 17 % führt. Im Zeitablauf sind folgende Tendenzen festzustellen:

Durch die Einführung der Milchprämien ab 2005/06 wachsen vor allem Milchviehbetriebe in den neuen Bundesländern in die Kappung hinein.

Die Kappungsgrenze, die als maximal auszählbares Prämienvolumen definiert ist, führt bei steigenden proportionalen Kürzungen dazu, dass Betriebe aus der Kappung herausfallen (vgl. Abbildung 1).

Zwischen t_1 und t_7 steigen die durchschnittlichen Kürzungssätze in den neuen Bundesländern nur um etwa zwei Drittel an und der Anteil der Kappung nimmt kontinuierlich auf bis zu 40 % in t_7 ab.

In den Betrieben der Klasse > 300 000 € werden die Prämien in t_1 durchschnittlich um ein Viertel, in t_7 um durchschnittlich ein Drittel gekürzt (Tabelle 1). Der Kappungsanteil verringert sich zwischen t_1 und t_7 von 90 auf 49 %.

Durch die Prämienerrhöhung im Rahmen der Milchmarktreform treten auch in den in t_1 unter den Freibetrag fallenden Betrieben ab t_2 geringe Prämienkürzungen auf. Durch den Freibetrag unterliegt in der Gruppe mit 5 000 bis 10 000 € weniger als die Hälfte des Prämienvolumens einer proportionalen Kürzung, weshalb relativ geringe durchschnittliche Kürzungen zu verzeichnen sind. Mit steigendem Prämienvolumen fallen die Freibeträge immer weniger ins Gewicht, weshalb die durchschnittlichen Kürzungssätze in Betrieben mit einem Prämienvolumen von 200 000 bis 300 000 € nur geringfügig unter den jeweils geltenden Kürzungssätzen liegen.

Eine Beschränkung auf die von der Kappung betroffenen Betriebe (siehe Tabelle 1, Block c) zeigt für die einzelnen Länder starke Unterschiede bei den durchschnittlichen Prämienkürzungen, was auf die verschiedenen Anteile der die Kappungsgrenze übersteigenden Direktzahlungen zurückzuführen ist (vgl. Abbildung 3). In Dänemark liegt die durchschnittliche Kürzung über den gesamten Zeitraum bei 28 %, was darauf hinweist, dass jeweils dieselben Betriebe unter die Kappung fallen. Im Gegensatz dazu steigt der durchschnittliche Kürzungssatz in Italien im Zeitablauf stark an, was großteils auf die starke Abnahme der von der Kappung betroffenen Betriebe und die Konzentration auf Betriebe mit hohem Prämienvolumen zurückzuführen ist. In Großbritannien und Spanien sind im EU-Vergleich unterdurchschnittliche Kürzungen zu erwarten, weil nur ein geringer Anteil des Prämienvolumens der Kappung unterliegt. In Deutschland hingegen liegen die durchschnittlichen Kürzungssätze um etwa 10 % über dem EU-Durchschnitt, was die starke Betroffenheit der unter die Kappung fallenden Betriebe unterstreicht.

Die Kappung trägt in t_1 zu einem wesentlichen Teil am EU-weiten Kürzungsvolumen bei (30 %). In der Endstufe der dynamischen Modulation hat die Kappung EU-weit – mit Ausnahme der neuen Bundesländer – nur noch eine geringe Bedeutung (4 %). In den betroffenen Betrieben der neuen Bundesländer hat sie jedoch dauerhaft gravierende Prämienkürzungen zur Folge (KLEINHANSS, 2002).

Außerdem ergeben sich starke Verteilungseffekte zwischen den EU-Mitgliedstaaten (siehe Abbildung 4). In t_1 würde ein Drittel der EU-weiten Prämienkürzungen auf Deutschland entfallen, was mehr als das Doppelte des

deutschen Anteils am EU-weiten Prämienvolumen ist. Mit zunehmendem Kürzungssatz nimmt der Anteil Deutschlands am gesamten Kürzungsvolumen ab, liegt aber immer noch deutlich über dem Prämienanteil. In Relation zum Prämienanteil hätten auch Frankreich und Großbritannien höhere Kürzungsanteile zu tragen.

3.2 Ausgestaltungsoptionen der Kappungsgrenze

Untersucht wird hierbei eine auf 200 000 €/Betrieb gesenkte bzw. auf 400 000 €/Betrieb angehobene Kappungsgrenze, wobei auch hier der AK-bezogene Freibetrag auf die Kappungsgrenze angerechnet wird (siehe Tabelle 2).

Durch Senkung der Kappungsgrenze auf **200 000 €** ist ein höherer Anteil von Betrieben von der Kappung betroffen. Die Kappungsgrenze greift nun auch in Portugal und Frankreich. Gegenüber dem Kommissionsvorschlag steigt der Kappungsanteil am gesamten Kürzungsvolumen in t_1 vor allem in Italien und Großbritannien stark an und auch in Portugal resultieren etwa die Hälfte der Kürzungen aus der Kappung. In Frankreich resultieren nur 4 % des Kürzungsvolumens aus der Kappung, in den neuen Bundesländern hingegen 90 %.

In t_7 entfallen in den neuen Bundesländern noch mehr als die Hälfte der Kürzungen auf die Kappung, während die Kappungsanteile in den anderen Ländern unter 10 % sinken. Durch die Senkung der Kappungsgrenze auf 200 000 € liegt das Kürzungsvolumen EU-weit um etwa 0,2 Mrd. €/Jahr höher als bei der Kappungsgrenze von 300 000 €.

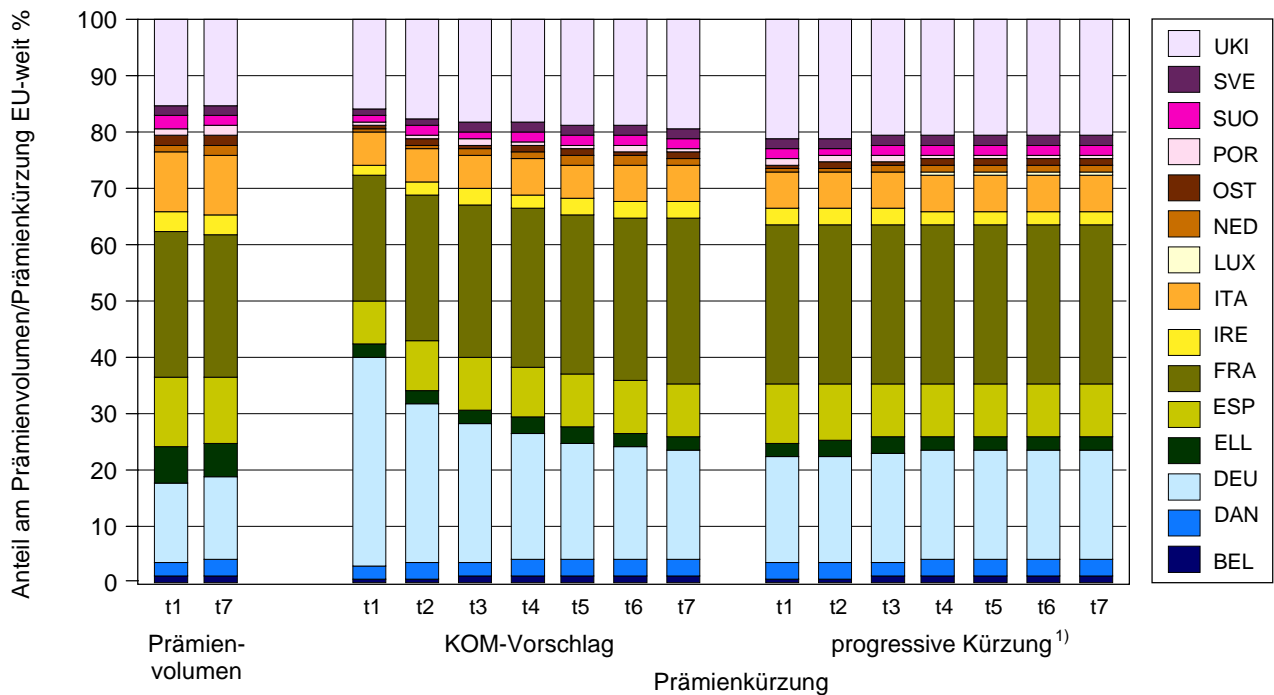
Mit Anhebung der Kappungsgrenze auf **400 000 €** verringert sich das Kürzungsvolumen gegenüber dem KOM-Vorschlag um ca. 0,1 Mrd. €/Jahr. Großbritannien ist nicht mehr von der Kappung betroffen, Dänemark fällt ab t_2 und Spanien ab t_3 aus der Kappung heraus. In Italien sinkt der Kappungsanteil ab t_3 auf weniger als 3 % des gesamten Kürzungsvolumens. Einen bedeutenden Anteil am Kürzungsvolumen behält die Kappung in den neuen Bundesländern (79 % in t_1 bzw. 27 % in t_7). Daraus folgt: Je höher die Kappungsgrenze, desto weniger sind auch andere Länder neben den neuen Bundesländern betroffen. Bei einer Kappungsgrenze von 500 000 € wären ab t_3 ausschließlich Unternehmen in den neuen Bundesländern betroffen. Deshalb stellt sich die Frage, ob im Kontext einer „Gemeinsamen Agrarpolitik“ Politikinstrumente anzuwenden sind, die diskriminierend für Unternehmen einer bestimmten Region wirken.

Ein Verzicht auf die **Kappungsgrenze** wäre deshalb in deutschem Interesse. Das Kürzungsvolumen würde gegenüber dem KOM-Vorschlag um ca. 0,3 bis 0,2 Mrd. € niedriger liegen, wobei die neuen Bundesländer am weitaus stärksten entlastet würden (siehe Tabelle 2).

3.3 Progressive Prämienkürzung

Im Unterschied zum KOM-Vorschlag enthält dieser Modulationsansatz keine Kappung, die AK-abhängige Erhöhung des Freibetrages über 5 000 €/Betrieb entfällt und die Prämien werden in Abhängigkeit vom Prämienvolumen progressiv gekürzt, wobei die Kürzungssätze

Anteil der Länder am EU-weiten Kürzungsvolumen nach KOM-Vorschlag und progressiver Kürzung im Vergleich zum Anteil am Prämienvolumen



1) Progressionszone 5 000 bis 300 000 €, zeitlich gestaffelter Mindest-Kürzungssatz zwischen 2 und 14 %; Höchst-Kürzungssatz zwischen 5 und 35 %.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von INLB-EU-GD AGRI/A.3, WJ 1999/2000.

KI_2002-08-22

Abbildung 4

außerdem zeitabhängig angehoben werden (siehe Abbildung 1). Durch die Parameter Freibetrag, Obergrenze der Progressionszone und Mindest- bzw. Höchst-Kürzungssatz innerhalb der Progressionszone kann das Modell flexibel im Hinblick auf budgetäre und sonstige Ziele angepasst werden. Die vier untersuchten Optionen unterscheiden sich durch die Obergrenze der Progressionszone (200 000 bzw. 300 000 €), den Mindest-Kürzungssatz in t_1 (t_7) von 1 % (7 %) bzw. 2 % (14 %) sowie den Höchst-Kürzungssatz von 5 bis 35 % zwischen t_1 und t_7 . Das die Progressionszone übersteigende Prämienvolumen wird somit nur um maximal 35 % gekürzt.

Die aus diesen Optionen resultierenden Kürzungsvolumina unterscheiden sich wesentlich. Beim Mindest-Kürzungssatz von 1 bis 7 % zwischen t_1 und t_7 ergibt sich EU-weit ein Kürzungsvolumen von 2,5 Mrd. € bei einer Progressionszone bis 200 000 € bzw. von 2,2 Mrd. € bei einer Progressionszone bis 300 000 €. Kürzungsvolumina in der Größenordnung des KOM-Vorschlags sind nur bei Mindest-Kürzungssätzen zwischen 2 und 14 % zu erwarten und zwar in t_7 von 3,8 Mrd. € bei einer Progressionszone bis 200 000 € bzw. von 3,6 Mrd. € bei einer Progressionszone bis 300 000 €.

In Abbildung 5 sind auf dem Niveau der EU-15 die durchschnittlichen Prämienkürzungen für alle vier Optionen in Abhängigkeit vom Prämienvolumen sowie über

den gesamten Zeitraum t_1 bis t_7 dargestellt¹¹⁾. Zum Vergleich sind die durchschnittlichen Prämienkürzungen nach dem KOM-Vorschlag als Säulen dargestellt. Die Prämienkürzungen der von der Kappung betroffenen Betriebe sind als Punkt ausgewiesen. Ein niedriger Mindestkürzungssatz von 1 bis 7 % zwischen t_1 und t_7 führt dazu, dass Betriebe mit einem Prämienvolumen innerhalb der Progressionszone relativ niedrige durchschnittliche Prämienkürzungen zu erwarten haben. Wegen des relativ niedrigen EU-weiten Kürzungsvolumens soll nicht weiter auf diese beiden Optionen eingegangen werden.

Da bei einer Progressionszone bis 300 000 € und einem Mindest-Kürzungssatz zwischen 2 und 14 % in Betrieben mit einem Prämienvolumen bis ca. 100 000 € in t_1 bzw. bis 80 000 € in t_7 niedrigere Kürzungssätze gelten als nach dem KOM-Vorschlag (vgl. Abbildung 1 und Abbildung 5), sind durchschnittlich geringere Prämienkürzungen zu erwarten. In der Gruppe der Betriebe mit einem Prämienvolumen zwischen 200 000 und 300 000 € sind die durchschnittlichen Prämienkürzungen etwas höher als nach dem KOM-Vorschlag.

Grundlegende Unterschiede gegenüber dem KOM-Vorschlag bestehen in den Perioden t_1 bis t_6 für die Gruppe der Betriebe mit mehr als 300 000 € Direktzahlungen. Nach dem KOM-Vorschlag hätten diese Betriebe

11) Die durchschnittlichen Prämienkürzungen der Mitgliedstaaten innerhalb der Prämienklassen unterscheiden sich nicht wesentlich, weshalb auch auf eine Darstellung nach Ländern verzichtet wird.

bereits in t_1 durchschnittliche Prämienkürzungen von 25 % zu erwarten, während sie bei progressiver Prämienkürzung nur etwa 4 % betragen. Im Zeitablauf nähern sich die durchschnittlichen Kürzungssätze zwar an, jedoch lassen sich daraus noch keine Rückschlüsse hinsichtlich der betrieblichen Betroffenheit ableiten. Während im Progressionsmodell die Prämienkürzungen 35 % nicht übersteigen, sind nach dem KOM-Vorschlag in den neuen Bundesländern durchschnittliche Prämienkürzungen von bis zu 65 % zu erwarten (KLEINHANSS, 2002).

Tabelle 2: Anteil der Kappung am gesamten Kürzungsvolumen bei unterschiedlichen Kappungsgrenzen

		Zeitraum						
		t1	t2	t3	t4	t5	t6	t7
Prämienkürzung								
Kappungsgrenze								
200 Tsd. €	Mrd. €	1,0	1,6	2,2	2,9	3,5	4,1	4,5
300 Tsd. € (KOM)	Mrd. €	0,8	1,4	2,0	2,7	3,3	3,9	4,3
400 Tsd. €	Mrd. €	0,7	1,3	1,9	2,6	3,2	3,8	4,2
ohne Kappung	Mrd. €	0,5	1,1	1,8	2,5	3,1	3,7	4,1
Kappung in % der Prämienkürzung								
Kappungsgrenze 200 000 € (+Freibetrag)								
DAN	%	16,6	7,9	4,6	3,0	2,2	1,7	1,4
DEU	%	80,5	66,5	55,9	47,6	40,4	34,5	31,1
D_NBL	%	90,5	82,4	75,4	69,2	62,7	56,6	52,7
ESP	%	14,2	6,8	4,0	2,6	1,9	1,4	1,2
FRA	%	4,4	2,0	1,1	0,7	0,5	0,3	0,3
ITA	%	50,1	30,8	20,6	14,4	10,8	8,2	6,9
POR	%	47,4	28,5	18,5	12,4	8,8	6,2	4,9
UKI	%	30,9	15,9	9,5	6,1	4,1	2,8	2,2
EU_15	%	44,9	28,1	19,8	14,9	11,5	9,0	7,8
Kappungsgrenze 300 000 € (+Freibetrag) KOM-Vorschlag								
DAN	%	8,5	3,7	2,0	1,2	0,8	0,5	0,4
DEU	%	71,8	54,9	43,6	35,7	28,9	23,6	20,7
D_NBL	%	85,5	74,1	65,1	57,8	50,1	43,3	39,2
ESP	%	5,4	2,3	1,3	0,8	0,5	0,4	0,3
ITA	%	23,2	10,2	5,1	3,1	2,1	1,6	1,3
UKI	%	6,4	2,7	1,4	0,8	0,4	0,2	0,1
EU_15	%	29,6	16,8	11,4	8,5	6,4	4,9	4,1
Kappungsgrenze 400 000 € (+Freibetrag)								
DAN	%	0,8						
DEU	%	61,5	43,2	32,4	25,4	19,7	15,4	13,1
D_NBL	%	78,7	64,2	53,6	45,7	37,7	31,0	27,2
ESP	%	0,9	0,2					
ITA	%	9,4	4,3	2,5	1,5	1,1	0,7	0,6
EU_15	%	19,7	10,6	7,1	5,2	3,8	2,9	2,4

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von INLB-EU-GD AGRI/A.3, WJ 1999/2000.

KI_2002-08-22

In Tabelle 3 sind die durchschnittlichen Prämienkürzungen nach Mitgliedstaaten sowie der EU-15 für die zwei letztgenannten Optionen ausgewiesen. Die durchschnittlichen Prämienkürzungen belaufen sich in der EU-15 bei einer Progressionszone bis 300 000 € und einem Mindest-Kürzungssatz von 2 % in t_1 auf 1,5 % (Kürzungsvolumen 0,5 Mrd. €). In t_7 steigen die Kürzungen auf 11 % (3,6 Mrd. €) an. Weit unterdurchschnittliche Kürzungen sind in Griechenland, Portugal, Italien und Österreich zu erwarten, was auf den hohen Anteil des von Kürzungen ausgenommenen Prämienvolumens sowie einen geringen Anteil des 50 000 € übersteigenden Prämienvolumens zurückzuführen ist. Überdurchschnittliche Kürzungen sind in Dänemark, Frankreich und Großbritannien zu erwarten. In Deutschland ist

zwischen den alten und neuen Bundesländern zu differenzieren. Während sich die Kürzungen in den alten Bundesländern in Größenordnung des EU-Durchschnitts bewegen, liegen sie in den neuen Bundesländern bei mehr als dem Doppelten. Daraus folgt, dass die neuen Bundesländer im EU-Vergleich auch bei dieser Option ungünstiger abschneiden würden, wobei die Belastungen jedoch auf eine größere Anzahl von Betrieben verlagert werden. Im Gegensatz dazu wird nach dem KOM-Vorschlag das Gros der Prämienkürzungen (insbesondere in der Anfangsphase) den von der Kappung betroffenen Betrieben angelastet (vgl. Abbildung 5).

Die progressive Prämienkürzung führt auch im EU-Kontext zu ausgewogeneren Kürzungen (siehe Abbildung 4). Die Kürzungsanteile eines Landes sind im Zeitablauf weitgehend konstant¹²⁾ und bewegen sich in Größenordnung der beim KOM-Vorschlag in t_7 zu erwartenden Anteile der Länder am EU-weitem Kürzungsvolumen. Die im KOM-Vorschlag zu erwartende überproportionale Belastung Deutschlands (neue Bundesländer) tritt nicht auf. Deshalb ist das Progressionsmodell im EU-Kontext ausgewogener.

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das System der Direktzahlungen in der Europäischen Union stößt hinsichtlich der Höhe, Verteilungs- und Lenkungswirkungen auf zunehmende Kritik (Niedersächsische Regierungskommission, 2001). Neben einer Entkopplung von der Produktion, einer zeitlichen Degression sowie Umlenkung von der 1. in die 2. Säule der Agrarpolitik wird auch eine betriebsgrößenabhängige Differenzierung (Modulation) gefordert.

Die Modulation wurde bereits in der Agenda 2000 beschlossen, auf freiwilliger Basis aber nur von wenigen Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise umgesetzt. In ihrem Vorschlag zur Halbzeitbewertung beabsichtigt die Kommission, eine für alle Mitgliedstaaten obligatorische Modulation mit zeitlich gestaffelten Kürzungssätzen und einer Prämienbegrenzung je Betrieb einzuführen. Im Gegensatz zum bisherigen System sollen von den Modulationsmitteln nur die auf die Kappung entfallenden im unmittelbaren Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten verbleiben.

Mittels Modellrechnung auf Grundlage einzelbetrieblicher Daten des EU-Testbetriebsnetzes wird versucht, die auf die Betriebe zukommenden Prämienkürzungen abzuschätzen. Darüber hinaus werden Ausgestaltungsoptionen zum KOM-Vorschlag sowie die Auswirkungen zeitlich gestaffelter progressiver Prämienkürzungen analysiert.

Aufgrund der unterschiedlichen Verteilung der Direktzahlungen je Betrieb sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Auswirkungen zu erwarten:

- Durch den vorgesehenen Freibetrag von 5 000 € (+3 000 € für die 2 AK übersteigenden Arbeitskräfte) sind in der EU etwa zwei Drittel der Testbetriebe, auf die etwa 15 % des Prämienvolumens entfallen, von Prämienkürzungen ausgenommen. In einigen Mit-

12) Veränderungen treten durch den Anstieg des Prämienvolumens im Zeitablauf durch die Milchmarktreform auf.

Tabelle 3: Durchschnittliche Prämienkürzung bei progressiver Prämienkürzung

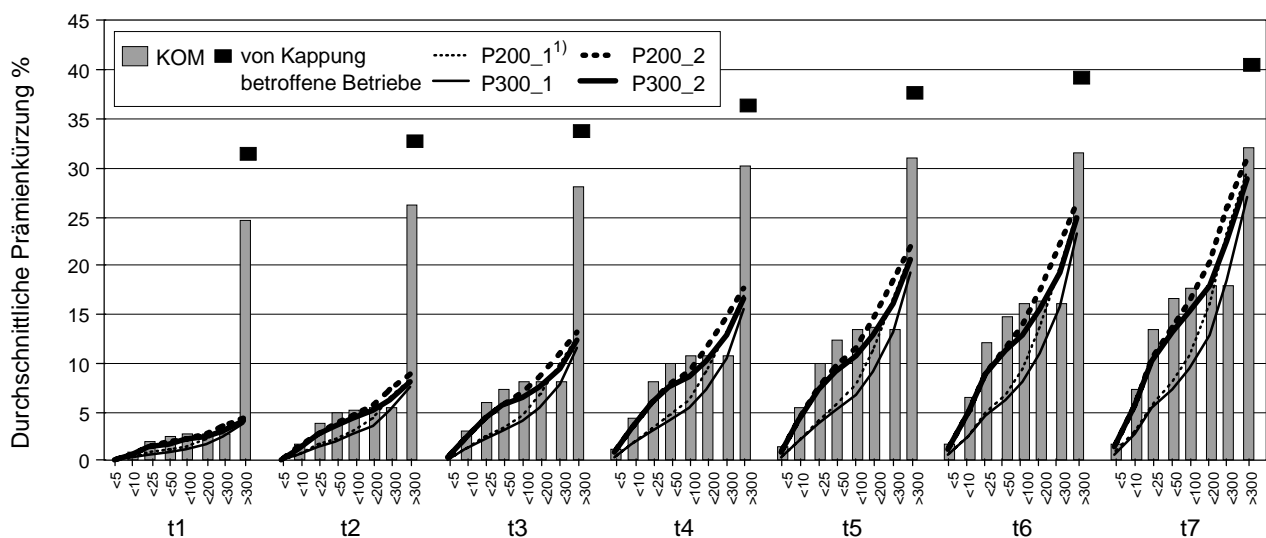
	Progressionszone 5 000 bis 200 000 €							Progressionszone 5 000 bis 300 000 € ¹⁾						
	t1	t2	t3	t4	t5	t6	t7	t1	t2	t3	t4	t5	t6	t7
Durchschnittliche Prämienkürzung %														
BEL	1,3	2,7	4,1	5,6	7,0	8,4	9,8	1,3	2,6	4,0	5,5	6,8	8,2	9,5
DAN	1,6	3,3	5,1	6,9	8,7	10,4	12,2	1,6	3,2	4,9	6,6	8,3	9,9	11,6
DEU	2,2	4,3	6,5	8,8	11,0	13,1	15,3	2,1	4,1	6,2	8,3	10,4	12,5	14,5
D_NBL	3,7	7,4	11,1	15,0	18,7	22,4	26,2	3,4	6,8	10,4	13,9	17,4	20,9	24,4
ELL	0,7	1,4	2,1	2,8	3,5	4,2	4,9	0,7	1,4	2,0	2,7	3,4	4,1	4,8
ESP	1,3	2,5	3,8	5,1	6,3	7,6	8,9	1,2	2,4	3,6	4,9	6,1	7,3	8,5
FRA	1,8	3,6	5,5	7,3	9,2	11,0	12,8	1,7	3,5	5,2	7,0	8,8	10,5	12,3
IRE	1,1	2,3	3,5	4,8	6,0	7,2	8,4	1,1	2,2	3,4	4,6	5,8	7,0	8,1
ITA	1,0	2,0	3,1	4,2	5,3	6,3	7,4	1,0	1,9	3,0	4,0	5,0	6,0	7,0
LUX	1,5	3,1	4,8	6,6	8,3	10,0	11,6	1,5	3,0	4,7	6,4	8,1	9,7	11,3
NED	0,9	1,9	3,3	5,0	6,3	7,5	8,8	0,9	1,9	3,3	4,9	6,1	7,3	8,6
OST	0,9	1,7	2,6	3,5	4,3	5,2	6,1	0,9	1,7	2,6	3,4	4,3	5,1	6,0
POR	1,1	2,1	3,1	4,2	5,2	6,3	7,3	1,0	2,0	2,9	3,9	4,9	5,9	6,9
SUO	1,4	2,8	4,1	5,5	6,8	8,2	9,6	1,3	2,7	4,0	5,3	6,6	7,9	9,3
SVE	1,5	3,0	4,5	6,2	7,7	9,2	10,8	1,4	2,9	4,4	5,9	7,4	8,9	10,4
UKI	2,3	4,6	6,9	9,2	11,6	13,9	16,2	2,1	4,2	6,4	8,5	10,6	12,8	14,9
EU_15	1,6	3,3	4,9	6,6	8,3	9,9	11,6	1,5	3,1	4,7	6,3	7,9	9,4	11,0
Prämienkürzung EU Mrd. €	0,5	1,0	1,5	2,1	2,7	3,2	3,8	0,5	0,9	1,5	2,0	2,5	3,1	3,6

1) Kürzungssatz in ti s. Abbildung 1.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von INLB-EU-GD AGRI/A.3, WJ 1999/2000.

KI_2002-08-22

Durchschnittliche Prämienkürzung in der EU-15 in Abhängigkeit vom Prämienvolumen; progressive Kürzung im Vergleich zum KOM-Vorschlag



1) P (progressive Kürzung); Progressionszone bis ... Tsd. € Mindest-Kürzungssatz in t1 ... %.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von INLB-EU-GD AGRI/A.3, WJ 1999/2000.

KI_2002-08-22

Abbildung 5

- gliedstaaten fallen etwa ein Drittel der Direktzahlungen unter den Freibetrag.
- Etwa 80 % des Prämienvolumens unterliegt der proportionalen Kürzung.
- Auf die von der Kappung betroffenen Betriebe entfallen weniger als 5 % des Prämienvolumens, davon mehr als 80 % auf Unternehmen in den neuen Bundesländern.
- Vor allem die Kappung führt zu einer stark differenzierenden Wirkung sowohl zwischen den Betrieben als auch zwischen den EU-Mitgliedstaaten:
- In der ersten Stufe der dynamischen Modulation werden die den Freibetrag übersteigenden Direktzahlungen um 3 % gekürzt, während die die Kappungsgrenze übersteigenden Prämien um 100 % gekürzt werden. Die durchschnittliche Prämienkürzung in den von der Kappung betroffenen Betrieben belaufen sich auf bis zu 65 % (KLEINHANSS, 2002).

– Da in der EU etwa 4 %, in den neuen Bundesländern aber 45 % des Prämienvolumens über der Kappungsgrenze liegen, sind Unternehmen in den neuen Bundesländern in besonderer Weise von der Prämienkappung betroffen. Die vorgesehene Anrechnung von Arbeitskräften auf die Kappungsgrenze ist zwar von ökonomischer Bedeutung, da das Kappungsvolumen um 3 000 €/AK reduziert wird, sie kann jedoch betriebliche Anpassungen nicht verhindern, die vor allem in Richtung Betriebsteilungen sowie Entlassungen von entlohten Arbeitskräften gehen dürften.

Die Anhebung der Kappungsgrenze auf 400 000 €/Betrieb trägt nur wenig zur Lösung des oben genannten Problems bei. Sie führt ferner dazu, dass sich die Kappung im Wesentlichen nur noch in Unternehmen der neuen Bundesländer auswirkt, während andere Länder nicht mehr bzw. nur noch in sehr geringem Umfang von der Kappung betroffen sind.

Um eine beschäftigungsstabilisierende Wirkung zu erreichen, müsste der AK-bezogene Anrechnungsbetrag auf die Kappungsgrenze in Größenordnung der Lohnkosten je AK angehoben werden. Allerdings ist die von EURONATUR und ABL vorgeschlagene volle Anrechenbarkeit der Lohnkosten auf das Kürzungsvolumen kein geeigneter Ansatz, da dann EU-weit nur noch weniger als 5 % der Betriebe von der Modulation betroffen sind und das zu erwartende Kürzungsvolumen von 0,2 Mrd. € nicht ausreicht, Mittel im nennenswerten Umfang von der 1. in die 2. Säule umzuschichten.

Die Nachteile der o. g. Vorschläge werden durch einen von KLEINHANSS und MANEGOLD (1998) entwickelten Ansatz einer zeitlich gestaffelten, progressiven Prämienkürzung zu überwinden versucht. Durch Festlegung weniger Parameter – Freibetrag, Progressionszone und Mindest- sowie Höchstkürzungssatz – kann das System flexibel auf soziale und budgetäre Anforderungen ausgerichtet werden. Es enthält keine Kappung; im Hinblick auf die Transparenz sowie administrative Umsetzung ist keine Arbeitskräfte-Anrechnung vorgesehen.

Durch die vom Prämienvolumen abhängige Differenzierung des Kürzungssatzes werden Betriebe mit einem Prämienvolumen bis 100 000 € weniger stark belastet als nach dem KOM-Vorschlag, während Betriebe mit mehr als 300 000 €/Betrieb in der Endstufe der Reform im Durchschnitt mit dem KOM-Vorschlag vergleichbare Prämienkürzungen zu erwarten haben. Allerdings verteilt sich die Last auf alle Betriebe dieser Klasse, während nach dem KOM-Vorschlag nur die von der Kappung betroffenen Betriebe das Gros der Prämienkürzungen hinzunehmen hätten. Das System ist auch dahingehend gerechter, als es im EU-Kontext zu ausgewogeneren Prämienkürzungen führt.

Literaturverzeichnis

- CHATELLIER, V.; KLEINHANSS, W. (2001): Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Agenda 2000. Eine vergleichende Analyse zwischen Frankreich und Deutschland. *Berichte über Landwirtschaft*, 79 (3/2001), S. 337–347.
- GRETHE, H. (2002): Optionen für die Verlagerung von Haushaltsmitteln aus der 1. in die 2. Säule der EU-Agrarpolitik. Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen, Diskussionsbeitrag 0201. Göttingen.
- KLEINHANSS, W.; MANEGOLD, D. (1998): Begrenzung der Transferzahlungen im Rahmen der Agenda 2000 – Ausgestaltungsmöglichkeiten und Wirkungen. *Landbauforschung Völkenrode*, 48, S. 234–247.
- KLEINHANSS, W. (2002): Auswirkungen des Vorschlags der EU-Kommission zur Modulation von Direktzahlungen. *Agrar-Europe* 31/02 v. 29.07.2002, Dokumentation S. 1–8.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik, Brüssel 10.07.2002.
- Niedersächsische Regierungskommission (2001): Zukunft der Landwirtschaft – Verbraucherorientierung. Hannover.
- Verfasser: Dr. WERNER KLEINHANSS, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL), Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig. e-mail: werner.kleinhanss@fal.de, <http://www.bal.fal.de>, Tel.-Nr.: 0531/596-5151.

Braunschweig, September 2002. Für die kritische Durchsicht des Manuskriptes danke ich Herrn Dr. D. MANEGOLD, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL.